

بیکاری و معیارهای کاری در سوئیس

نویسنده: خاویر مرین

مترجم: کاوه مهر*

مقدمه :

از دیدگاه سنتی، دو عامل کلی ولی نه چندان اصولی در مورد مزایای بیکاری و معیارهای رفاهی بر مذاکره‌های سیاسی تأثیرگذار می‌باشند، در بعد اول دورنمای لیبرال و اقتصاد خرد، توجه خود را بر عملکرد افراد در بازار کار معطوف نموده و اشخاص بیکار و فقیر را نه به عنوان قربانی بلکه به عنوان مقصر ملاحظه می‌نماید. در حالی که در بعد دوم یعنی دورنمای اجتماعی و یا توزیع مجدد در آمد، به این گونه افراد بیکار و یا فقیر به عنوان گروه نیازمند و یا قربانیان سیستم اقتصادی - اجتماعی نگریسته می‌شود.

در این نوشتار در مرحله نخست چارچوب مورد بحث توجه خود را به افراد یا آسیب‌پذیری خانواده و تأثیر منفی ناشی از حمایت‌های فزاینده اجتماعی معطوف دارد، در مرحله بعد سیستم اقتصادی - اجتماعی مورد بحث و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

ترکیب برنامه‌های بیمه اشتراکی و یا غیر مبتنی بر تحقیق پیرامون دارایی برای افراد بیکار و کمک‌های غیراشتراکی مبتنی بر تحقیق پیرامون دارایی جهت افراد بی‌بضاعت، یکی از مشخصه‌های بارز وضعیت‌های رفاهی اروپا و به ویژه کشورهای انگلستان، فرانسه، آلمان در مقایسه با سوئیس بوده است.

* اداره کل روابط عمومی و امور بین‌الملل صندوق تامین اجتماعی

با رشد نرخ بیکاری و فقر در خلال دهه های ۸۰ و ۹۰، دولتها با تغییر دیدگاه‌های خود، کوشش کردند تا با ایجاد برنامه های نوین اجتماعی، خود را با مشکلات و تحولات جاری هماهنگ نمایند. مسائل مربوط به تأثیرگذاری مزایای اجتماعی بر شرایط اقتصادی - اجتماعی که قبلاً تنها کشورهای خاصی را به دلیل نوع سیستم‌های اداره کننده این گونه کشورها مورد بحث قرار داده که در حال حاضر جنبه عمومی پیدا نموده و در این رابطه وضعیت رفاهی اکثر کشورها مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند.

فقر، بیکاری و معیارهای کاری در سوئیس، دورنمای سازمانی و مقایسه‌ای

یکی از بحث‌های کلی این است که هیچ شخصی مبادرت به یافتن شغل نمی کند مگر این که درآمد وی بیش از مبلغی باشد که به عنوان مزایای بیکاری و یا رفاهی دریافت می کند، یکی دیگر از بحث‌های ضروری، همان تئوری «مخاطرات رفتاری» است (Moral Hazard) بدین معنی که اشخاص بیمه شده با توجه به شرایط محیطی در صدد ایجاد زمینه ای جهت کسب مزایای بیمه‌ای بر می آیند که در حال حاضر در بسیاری از کشورها زمینه آن ایجاد شده است.

بسیاری از اصلاحات اجتماعی در حال حاضر بر پایه انگیزه‌هایی مانند ایجاد اشتغال، کارآموزی شغلی و برخی اوقات اعمال مقررات و تنبیه های کاری به دلیل پیشگیری از بیکاری و فقر، قرار دارد. در اکثر کشورهای اروپایی شرایط احراز مزایای اجتماعی در خلال سال‌های گذشته دشوارتر شده است. طرح‌های بیمه بیکاری نیز با برقراری مدت زمان بیکاری محدود شده‌اند، همچنین پرداخت برخی از مزایا قطع شده است. تمامی این تدابیر به منظور تقویت ساختار رقابتی اقتصاد ملی اتخاذ شده است و مشخصه اصلی این روند تکاملی، تبعیت نمودن مزایای اجتماعی از شرایط اقتصادی می‌باشد.

تحقیقات نشان می‌دهد که وضعیت رفاهی اروپا، آمادگی لازم را جهت تغییرات بنیادی ندارند و اکثر اصلاحات انجام شده روبنایی می‌باشند. با وجودی که تمامی کشورها با بحران اقتصادی در اوائل دهه ۹۰ روبه رو بوده‌اند و رشد لازم جهت همگانی نمودن اقتصاد جهانی فقط از طریق توسعه و آزادسازی اقتصادی میسر بوده‌است، با این حال فشارهای اقتصادی تنها بازگو کننده ضرورت انجام اصلاحات بوده‌اند و به طور کلی تدابیر خاصی در این زمینه اتخاذ نشده است.

چارچوب سازمانی به جامانده و به همان نسبت بنیادی نمودن اصلاحات، اتخاذ تدابیر نوین اجتماعی را ناگزیر می‌سازد، تئوری‌های اقتصادی و نیروی بخش‌های مختلف جامعه تنها معیارهای مهمی جهت درک سیر تکامل تدابیر اجتماعی در زمینه بازار کار و فقر به شمار نمی‌آیند. ساختارهای سازمانی به توجیه دورنمای توسعه رفاهی، کمک بهتری می‌نمایند. به عنوان مثال در یک مطالعه مقایسه‌ای، ضرورت و سیر تکاملی تدابیر بازار کار در انگلستان و ایالات متحده آمریکا، این مبحث را مطرح مینماید که به طور ریشه‌ای، تدابیر و روش‌های طراحی شده به منظور ارتقای سطح اشتغال در دو کشور مذکور و در مراحل اولیه اجرایی از نارسایی برخوردار بوده‌اند و این امر به دلیل چارچوب سازمانی به جامانده از قبل می‌باشد. بر طبق همین نظرها و روش‌ها، کشور سوئیس نمونه جالب توجه دیگری است، از دهه ۱۹۵۰ تا اوایل دهه ۱۹۹۰، سطح بیکاری و فقر با استفاده از معیارهای بازار کار بسیار پایین بوده است. در دهه ۱۹۹۰، با وجودی که سوئیس با مشکلات اقتصادی مواجه بود سطح بیکاری و فقر موجب گردید تا دولت اصلاحاتی را در زمینه بیمه بیکاری بمورد اجرا گذارد و تدابیری را جهت مقابله با معضل فقر اتخاذ نماید. در هر دو مورد، معیارهای جدید، عنصری را بنام «مسئله کار» معرفی نمودند. بنابراین در این گزارش سعی شده‌است تا بطور کلی به دو موضوع مهم پرداخته شود. در سطح عملی، هدف این مقاله، ارائه و

انتقال روش های تدابیر بازارکار و روش های ضد فقر در چندسال گذشته و تشریح این مراحل در راستای ایجاد فضای نوین اشتغال می باشد که اغلب تشکیل دهنده ظرفیت اجرایی طرح می باشند، اصلاحات اخیر را که ترکیبی از معیارهای توسعه و اشتغال هستند، بهتر توجیه نماید.

۱- بازارکار و تدابیر اجتماعی در کشور سوئیس:

کشور سوئیس، به یک بازار اقتصادی هماهنگ شده تعلق دارد که در آن سیستم آموزشی و کارآموزی به طور جدی، افراد جوان را به کارآموزی اولیه در دوران فراغت ترغیب می نماید. تولیدات کشور سوئیس از نظر کیفیت در سطح بسیار خوبی قرار دارند که ناشی از تفویض مسئولیت به افراد با تجربه و با مهارت می باشد، وجود سیستم کارآموزی قدرتمند، متضمن عرضه مستمر نیروی کار جوان، با مهارت و سودآور است. نیروی کار غیر ماهر از طریق مهاجرت تأمین می شود (از کشورهای، ایتالیا، اسپانیا، پرتغال، فرانسه و در حال حاضر از یوگسلاوی سابق) نرخ بیکاری در سطح بسیار پایینی قرار دارد.

در خلال سال ۱۹۴۵ و رکود دهه ۱۹۹۰ نرخ بیکاری در سوئیس زیر یک درصد قرار داشت، سه عامل بطور کلی این وضعیت را توجیه می نماید که یکی از آنها در حالت عمومی وجود توافق گسترده اجتماعی در اتخاذ راه حل های مذاکره شده و اجتناب از هرگونه برخورد غیر منطقی بوده است، دلیل دوم در رابطه با سیستم دو جانبه آموزشی و سومین عامل وجود تدابیر شدید مهاجرتی و برقراری شرایط بسیار محدود جهت کسب مزایای بیمه بیکاری می باشد.

الف - مشارکت اجتماعی در سوئیس

کشور سوئیس تقریباً یک کشور مشارکتی نوین (Neo-Corporatist) محسوب می شود زیرا اتحادیه های بازرگانی در آن به شاخه های مختلف تقسیم شده و انجمن های کارفرمایان بیشتر

به صورت متمرکز سازماندهی شده‌اند، تشکیلات شبکه غیردولتی نیز در این رابطه به صورت بسیار گسترده‌ای نامتناسب می‌باشد. با استفاده از برخی شاخصه‌ها جهت سنجش میزان قدرت انجمن‌های کارفرمایان و جنبش کارگران این گونه استنباط می‌شود که در مقایسه با ۶ کشور کوچک اروپایی، کشور سوئیس در زمینه انجمن‌های کارفرمایان، در رتبه اول جای دارد و در زمینه جنبش کارگران، سوئیس‌ها در آخر یعنی در رده هفتم قرار گرفته‌اند.

طی چندین دهه، کشور سوئیس از اوضاع اجتماعی - اقتصادی مطلوبی برخوردار بوده است که می‌توان آنرا دوران «آرامش کاری» (work-peace) نامید. ضوابط موجود میان کارفرمایان و شاغلان بر این امر دلالت می‌نماید که کشور سوئیس تا چه حد به دلیل برقراری ارتباط با کارشناسان اتحادیه‌های بازرگانی و سازمان‌های اقتصادی جهت امور استخدام ثابت، ساعت‌های کاری، حقوق و تخصیص ایام مرخصی یک کشور مشارکت آزاد به شمار می‌آید. زمانی که شرایط اقتصادی تغییر نماید، دور مذاکره‌های جدیدی جهت امور مذکور آغاز و در صورت بروز اختلاف، هیأتی مرکب از داوران جهت رسیدگی به مسائل مطرح شده تشکیل خواهد شد. حدود ۵۴ درصد از ۳/۵ میلیون حقوق شاغلان از طریق همین توافق‌نامه‌های کاری بین‌المللی پرداخت می‌گردد. ۱۸ درصد از این گونه توافق‌نامه‌ها جنبه الزامی دارند، به طور معمول افزایش قیمت‌ها در تمامی قراردادهای حقوق لحاظ می‌شوند، بنابراین حقوق‌ها باید به طور منظم با افزایش قیمت‌های کالاهای مصرفی هماهنگ شوند. برخی از کمپانی‌ها توافق‌نامه‌های خاص خود را اعمال می‌نمایند و این امر در سال ۱۹۹۲ حدود ۱۱ درصد از کل دستمزد بگیران در بخش خصوصی را تشکیل داده است.

ب: سیستم دو جانبه آموزشی

سیستم دوگانه آموزشی که شامل کارآموزی بر پایه دانش عملی به همراه آموزش تئوری می‌باشد و در یک مجموعه آموزش فنی خاص ارائه می‌گردد، در چندین کشور اروپایی تأسیس شده‌است.

درصد افراد جوانی که این گونه برنامه‌های آموزشی در کشور سوئیس را انتخاب نموده‌اند به ۶۰ درصد می‌رسد که این نرخ در مقایسه با آلمان، ۷۰ درصد هلند ۵۸ درصد و فرانسه ۲۴ درصد می‌باشد کارآموزان به طور تمام وقت در این کلاس‌های آموزش فنی شرکت می‌نمایند. سازمان‌های حرفه‌ای در این رابطه دو مسئولیت را بر عهده دارند، بدین معنی که تنظیم کننده کیفیت و استانداردهای دوره‌های آموزشی می‌باشند و در عین حال با پرداخت سوبسید به میزان ۴۰۰ میلیون فرانک سوئیس در سال به مؤسسات آموزش فنی، آنان را در تربیت کارآموزان مساعدت می‌نمایند. چارچوب قانونی از سوی دولت فدرال تعیین می‌شود اما به کارگیری نیروهای متخصص به طور اعظم از سوی حوزه‌های مربوطه انجام می‌پذیرد، کارگاه‌ها نیز موظف به رعایت ضوابط و راهکارهای تعیین شده از سوی آموزشی- فنی می‌باشند. بنابراین، کفایت و کاربرد مشاغل بستگی به آموزش صحیح و متناسب دارد که بتواند با تغییرات اقتصادی منطقه و نیز تفاوت‌های ناحیه‌ای خودشان را وفق دهند.

ج: تدابیر شدید مهاجرت

استفاده از تدابیر شدید مهاجرتی، یکی از روش‌های قدیمی کشور سوئیس به منظور کنترل بازار کار به شمار می‌آید. رکود دهه ۷۰ هیچ گونه تأثیری بر ساختار بیکاری در کشور سوئیس نگذاشت، نرخ بیکاری حتی با وجودی که نرخ اشتغال در آن زمان کاهش قابل ملاحظه‌ای نمود،

(بیش از ۷ درصد) در سطح بسیار پایین به میزان ۰/۵ درصد باقی ماند، دلیل این امر خروج بیش از ۳۶۰ کارگر خارجی از کشور سوئیس بوده است. اجرای این گونه تدابیر حقانیت گسترده‌ای در افکار عمومی در طول این دهه ایجاد نمود و موجب گردید تا سوئیس با رشد فزاینده نرخ بیکاری مواجه نگردد.

د: بیمه بیکاری

لایحه بیمه بیکاری در سال ۱۹۴۷ در قانون اساسی کشور سوئیس معرفی گردید و اولین قانون فدرال در مورد بیمه بیکاری در سال ۱۹۵۱ به مورد اجرا گذارده شد. عضویت در این طرح اجباری نیست و نواحی مختلف در سوئیس می‌توانند به طور آزاد صندوق‌های دولتی تأسیس نموده و یا مسئولیت بیمه بیکاری خود را به صندوق‌های دو جانبه (۱) که قبلاً تشکیل گردیده‌اند واگذار نمایند، با توجه به نرخ بسیار پایین بیکاری، اکثر کارگران در آن زمان مایل نبودند تا به صندوق‌های دوجانبه به پیوندند، از این رو نرخ عضویت به میزان بسیار پایین باقی ماند. (۲۲ درصد در سال ۱۹۷۵) در این زمان ضرورت ایجاد بیمه بیکاری به صورت یکی از موضوع‌های مورد بحث مطرح گردید، بحران اقتصادی در اواسط دهه ۷۰ نشان داد که مشروعیت یک چنین طرح بیمه‌ای و اجرای مراحل قانونی آن جهت عضویت اجباری بسیار ضروری است. لایحه عضویت اجباری در سال ۱۹۷۷ در قانون اساسی سوئیس معرفی گردید و سرانجام در سال ۱۹۸۲، پارلمان سوئیس قانون فدرال بیمه اجباری بیکاری را (LACI) تصویب نمود و در سال ۱۹۸۴ به مورد اجرا گذارده شد. امور مالی طرح جدید با مشارکت صندوق‌های پرداخت غرامت در نواحی مختلف سوئیس انجام می‌پذیرد که مسئولیت پرداخت مستمری بازنشستگی و از کارافتادگی را نیز برعهده دارند و از طریق اخذ حق بیمه از کارفرمایان و کارگران به میزان (۰/۶ درصد و یا ۰/۸ درصد لیست حقوق

که به طور مساوی بین آنان تقسیم شده است) تأمین مالی می‌گردد. این گونه صندوق‌ها و صندوق‌های دوجانبه در صورت واجد شرایط بودن افراد بیکار (پرداخت حق بیمه در مدت زمان تعیین شده) مزایای مربوطه را به آنان پرداخت می‌نمایند. اداره فدرال صنعت، هنر، پیشه و کار (OFIAMT) مسئولیت اجرای ضوابط کنترل طرح و پیشگیری از موارد سوءاستفاده را بر عهده دارد، میزان بیمه بیکاری در حدود ۷۰ درصد آخرین حقوق دریافتی جهت افراد مجرد و ۸۰ درصد جهت افراد متأهل می‌باشد (حداکثر ۵۸۰۰۰ فرانک سوئیس) حداکثر مدت زمان تعیین شده جهت دریافت مزایا داشتن ۸۵ روز سابقه اشتغال جهت افراد مجرد و ۲۵۰ روز جهت متأهلان است. این قوانین همچنین معیارهای فعالی را در بازار کار مانند (پرداخت سوبسید جهت کارآموزی‌های حرفه‌ای و نیز پرداخت مزایا به منظور یافتن شغل) معرفی نموده است. فعالیت‌های مربوط به کاریابی به طور معمول به ادارات کار محول شده‌اند ولی در حقیقت آژانس‌های خصوصی، مقدمات این امر را فراهم می‌نمایند.

طرح‌های کمک‌های اجتماعی:

در دوران جنگ دوم جهانی، تعداد افراد مستمند در سوئیس به طور نسبی قابل ملاحظه بوده است و در این رابطه مؤسسات خیریه و خصوصی در پیشگیری از وضعیت ناهنجار فقر نقش اساسی ایفا نموده‌اند، این مؤسسات همچنین جوامع و ادارات ناحیه‌ای مختلف را که مسئولیت تأمین مالی و سازماندهی طرح کمک‌های اجتماعی را برعهده داشتند، در اجرای تعهدات خود یاری رسانده و با برقراری طرح مستمری پایه (AHV/AVS) در سال ۱۹۴۸، بسیاری از سالمندان کم درآمد و اشخاص از کارافتاده را از طریق پرداخت کمک‌های دولتی مورد حمایت خود قرار دادند.

طرح مستمری پایه (AVS) که از آن تاریخ به دفعات اصلاح گردیده است، ماهیت همگانی دارد و از طریق پرداخت حق بیمه تأمین مالی می‌گردد (۴/۲٪ لیست حقوق جهت شاغلان و کارفرمایان و به میزان ۷/۸ درصد جهت خویش‌فرمایان) و همین طور از دولت سوبسید دریافت می‌نماید (برابر با ۱۹ درصد هزینه‌ها) اما این میزان با استاندارد سطح زندگی مطابقت ننموده و حتی پایین‌تر از سطح کمک‌های اجتماعی قرار دارد. به همین دلیل طرح مستمری تکمیلی مبتنی بر تحقیق پیرامون درآمد که هزینه آن از طریق سیستم مالیاتی تأمین می‌شود، (SBS) در سال ۱۹۶۵ در سطح دولت فدرال معرفی گردید که میزان پرداخت آن کمی بیشتر از کمک‌های اجتماعی است قرارداد دارد. مستمری تکمیلی به آن دسته از بازنشستگانی ارائه می‌گردد که درآمدهای آن‌ها علاوه بر مستمری پایه (AVS) نمی‌تواند جوابگوی هزینه‌های زندگی آن‌ان باشد.

امروز، کمک‌های محلی، آخرین شبکه حفاظتی جهت آن دسته از مردمی به شمار می‌آید که تکیه اصلی آنها فقط به مزایای بیمه اجتماعی می‌باشد و به هیچ نوع منبع مالی دیگر وابسته نیستند. (شامل: پس‌اندازهای شخصی که متجاوز از ۶۵۰۰ فرانک سوئیس و کمک عائله‌مندی است) میزان مزایای اجتماعی مبتنی بر تحقیق پیرامون دارایی ثابت است و طبق نیازهای افراد پرداخت می‌گردد. در کنار کمک‌های مالی، کمک‌های اجتماعی نیز مانند، خدمات مشاوره‌ای از سوی مددکاران اجتماعی و به همان نسبت اجرای برنامه‌های آموزشی و کارآموزی در حد کافی به منظور ایجاد هماهنگی‌های اقتصادی و یا خودکفایی در مدت زمان سه‌ساله ارائه می‌گردد. محاسبه کمک‌های مالی و نوع حمایت‌های اجتماعی، طبق قوانین مناطق مختلف در سوئیس متغیر می‌باشد. اجرای برنامه‌های آموزشی نیز بر عهده حوزه‌های محلی (communals) است و مطابق اولویت‌های تعیین شده انجام می‌پذیرد.

۲- بحران رفاهی و اصلاحات آن در سوئیس

الف: بحران اقتصادی

پس از برقراری مستمری‌های پایه و تکمیلی و تا سال ۱۹۹۰، وضعیت اشتغال به صورت ثابت در سوئیس باقی ماند و فقر در حاشیه قرار گرفت.

رکود اقتصادی در دهه ۱۹۹۰، نقطه عطفی در مراحل توسعه وضعیت رفاهی سوئیس به شمار می‌آید و از آن زمان به بعد این مسئله مهم در فاز توسعه قرار گرفت و هنوز هم در حال مطابقت خود با دیگر کشورهای اروپایی می‌باشد.

۱۹۹۷	۱۹۹۶	۱۹۹۵	۱۹۹۴	۱۹۹۳	۱۹۹۲	۱۹۹۱	بیکاری
۲۰۵	۴۰۲	۴۰۲	۴۰۷	۴۰۵	۲۰۵	۰۰۱	جمع
۴۰۵	۳۰۳	۳۰۳	۳۰۸	۳۰۸	۲۰۰	۰۰۷	منطقه، نواحی آلمانی‌نشین
۷۰۰	۶۰۷	۶۰۶	۷۰۱	۷۰۱	۴۰۰	۲۰۷	نواحی لاتین
							جنسیت:
۵۰۷	۵۰۱	۴۰۸	۵۰۲	۴۰۷	۲۰۷	۱۰۲	- زن
۴۰۹	۴۰۴	۳۰۹	۴۰۴	۴۰۴	۲۰۵	۱۰۰	- مرد
							ملیت:
۳۰۶	۳۰۳	۳۰۲	۳۰۷	۳۰۵	۲۰۰	۰۰۸	- سوئیسی
۱۰۰۷	۹۰۳	۸۰۰	۸۰۴	۷۰۸	۴۰۵	۲۰۱	- اتباع بیگانه
							سن:
۴۰۷	۴۰۳	۳۰۹	۴۰۷	۴۰۹	۳۰۰	۱۰۱	- ۱۵ الی ۲۴ سال
۵۰۵	۵۰۰	۴۰۴	۴۰۹	۴۰۸	۲۰۷	۱۰۲	- ۲۵ الی ۴۹ سال
۴۰۷	۴۰۲	۳۰۹	۴۰۲	۳۰۵	۱۰۸	۰۰۸	- ۵۰ و بیشتر

باوجودی که نرخ بیکاری به میزان ۴ الی ۶ درصد در مقایسه با استانداردهای اروپایی، در سطح پایینی قرار دارد، اما در بخش‌های فرانسوی و ایتالیایی زبان سوئیس نرخ بیکاری در سطح بالا می‌باشد (۶ درصد الی ۷ درصد در ناحیه تی سینو، ۶ درصد الی ۸ درصد در ناحیه ژنو و ۳ درصد الی ۷ درصد در ناحیه واد)

از سال ۱۹۹۰، تأمین مالی مزایای بیمه بیکاری و کمبود بودجه همواره یکی از موضوع‌های مورد بحث بوده است و توافق احزاب مختلف را در بر نداشته است، در سطح ملی پارلمان‌های فدرال، مبادرت به افزایش ظرفیت برابر شرکت‌های سوئسی نموده و به طور منظم لایحه جدید کاهش مالیاتی را به منظور کم کردن فشار اقتصادی پیشنهاد می‌نمودند. به عنوان مثال، مزایای تکمیلی در سال مالی ۱۹۹۷ بالغ بر نیم میلیارد فرانک سوئیس بوده است. از این رو بحث و تبادل نظر پیرامون انتقال بیمه‌های اجتماعی به بخش خصوصی و نیز نقش و اهمیت ارتقای اقتصادی با توجه به ساختار بیکاری همواره مورد توجه قرار گرفته است.

از زمان آغاز قرن بیستم، قانون کار در سوئیس تنها دوبار مورد بررسی قرار گرفت و اکثریت اعضای پارلمان و اتحادیه‌های مختلف اجتماعی شامل اتحادیه‌های ملی بازرگانی و دفاتر تجاری موافقت خود را در امر برقراری شرایط قانونی جدید جهت همگانی نمودن اقتصاد اعلام نمودند. براین اساس پروژه‌ای مطرح گردید که در آن موضوع‌های کلیدی از قبیل، کشیک‌های کاری شبانه و ساعت‌های اضافه کاری مورد ارزیابی مجدد قرار گرفت و قوانین جدید به مورد اجرا گذارده شد.

ب: تدابیر بازارکار و سیاست‌های ضد فقر در دهه ۹۰

در دهه ۹۰، اجرای تدابیر شدید مهاجرتی نیز، راه حل مناسبی جهت مرتفع نمودن معضل بیکاری بشمار نیامده و دولت فدرال به منظور رویارویی با شرایط جدید، احکام اضطراری متعددی را باهدف مطابقت سریع با برنامه‌های قانونی صادر نمود. بر این اساس، حداکثر سابقه اشتغال جهت احراز مزایا بالغ بر ۴۰۰ روز کاری گردید، در خلال سال‌های ۱۹۹۱ الی ۱۹۹۲ از میزان مزایای بیکاری کاسته شد زیرا میانگین مدت زمان بیکاری افزایش یافت، اما در سال ۱۹۹۳ مقامات سیاسی تصمیم گرفتند تا سطح پرداخت بیمه بیکاری را همانند قبل تعدیل نمایند (۷۰ درصد جهت افراد مجرد و ۸۰ درصد جهت سایر افراد متأهل و حداقل به میزان ۱۳۰ فرانک سوئیس بطور روزانه). همچنین بر طبق قانون، کارهای مناسب در اختیار افراد بیکار قرار گرفته و آنها موظف بودند تا جهت هرگونه شغلی، دستمزدی به میزان حداقل ۷۰ درصد آخرین دستمزد قبلی خود فرد بیکار پردازند. میزان پرداخت حق بیمه نیز، ۳ درصد لیست حقوق تعیین گردید که کارفرما و کارگر سهم خود را به طور مساوی پرداخت می‌نمودند. با وجود بکارگیری این گونه تدابیر، تعداد افراد بیکار ثبت شده به طور منظم افزایش یافت و این پدیده درصد هزینه غیر قابل انتظاری را که حاکی از فشار مالی شدید بر بیمه بیکاری دولت فدرال، مناطق مختلف کشور و حوزه های ذی ربط بود، ارائه داد.

در این شرایط، بازسازی دوباره سیستم امری کاملاً غیر قابل اجتناب بنظر می‌رسد از این رو در سال ۱۹۹۵، یک پروژه جدید پیشنهاد گردید و توسط پارلمان مورد تصویب قرار گرفت. قانون جدید، در واقع چرخشی به سمت روش‌های فعال بود که در آن توجه اصلی بیشتر بر عملیات اشتغالزایی و معاملات بازرگانی متمرکز بوده است. در سال ۱۹۹۵ به منظور بهبود و کارایی اشتغال

در بخش دولتی سازمان جدیدی بنام دفتر کاریابی منطقه ای (ORP) برپا گردید که وظیفه آن بکار گماردن افراد متخصص و محاسبه شانس مجدد ورود کارگران به بازار کار بود. از جمله وظایف دیگر این دفتر می‌توان از ثبت نام و کنترل درصد بیمکاری در سطح کشور نام برد، با اجرای این طرح، پرداخت مزایای بیمه بیمکاری به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافت به طوری که شرایط احراز از ۴۰۰ روز به ۱۵۰ روز (۲۵۰ روز جهت افرادی که بیش از ۵۰ سال و ۴۰۰ روز جهت افراد بالای ۶۰ سال) تنزل نمود. از اینها گذشته مزایا به شرطی تعلق می‌گرفت که افراد بیکار در برنامه‌های فعال بازار کار جهت کارآموزی در طرح‌های اشتغالزا و یا مشاغل موقت شرکت نمایند. همچنین عدم حضور در کلاس‌های مربوطه، قطع مزایای بیمه بیمکاری را به مدت ۶۰ روز در برداشت. باتوجه به این که مشارکت در یک چنین برنامه‌های آموزشی، هیچ گونه مدت زمان جدیدی را جهت کسب مزایا طلب نمی‌نمود، نواحی مختلف در سوئیس با رغبت تمام برنامه‌های مشاغل موقت را بر طبق نرخ بیمکاری و ساکنان منطقه اجرا می‌نمودند.

در سال ۱۹۹۷، شورای فدرال طرح جدید بیمه بیمکاری را به منظور کاهش سطح مزایای پرداختی برگزید. (۱ الی ۳ درصد بر طبق طبقه بندی افراد بیکار) با برگزاری رفراندوم در سپتامبر ۱۹۹۷، مردم از پذیرفتن قطعنامه شورای دولت فدرال خودداری نمودند و در نتیجه میزان مزایا به سطح قبلی خود بازگشت. با این وجود مقامات دولت فدرال هنوز درصدد یافتن راهی بودند تا بتوانند معیارهای محدود و در عین حال قابل قبولی را به منظور کاهش خلاً مالی بیمه بیمکاری ارائه نمایند. در آوریل سال ۱۹۹۸ طرحی به مورد اجرا گذارده شد که بودجه تخصیصی به برنامه‌های طرح‌های فعال محدود گردید. با وجودی که در این طرح در سطح مزایا و مدت زمان پرداخت آن تغییری داده نشده است ولی به عنوان یک طرح موفقیت آمیز از سوی اکثر دست اندرکاران

سیاسی و اجتماعی پذیرفته شده است.

ج: تجدید نظر در مزایای کمک‌های اجتماعی

به دلیل افزایش روند بیکاری و تعداد مزایابگیران کمک‌های اجتماعی در دهه ۱۹۹۰ و نیز گسترش دامنه فقر در همین مقطع زمانی، نمی‌توان ابعاد فقر را با توجه به بیکاری بخوبی تشریح نمود. معضل محرومیت‌های اجتماعی در ۵ سال گذشته افزایش یافته و به بسیاری از افراد مستمند، کمک‌های اجتماعی از طریق مؤسسات خیریه غیردولتی، ارائه می‌گردد. اکثر مناطق آلمانی نشین در سوئیس هنوز طرح جدید کمک‌های اجتماعی خود را توسعه نداده‌اند و روش‌های استخدامی آنها، به طور کامل بستگی به معیارهای فعالی دارد که از طریق قانون بیمه بیکاری اجباری معرفی گردیده است. حتی اگر مکانیزم‌های جدید تشکیل شوند ضوابط پیش بینی شده به طور یقین از قوانین دولت فدرال پیروی نموده و کوشش می‌نمایند تا مزایای بلند مدت بیکاری را از طریق وارد نمودن افراد در بازار اولیه کار فراهم نمایند. ارائه این گونه مشاغل به افراد بیکار فرصت می‌دهد تا به جای دریافت مزایای اجتماعی، دستمزد اجتماعی کسب نمایند و در عین حال اشتغال بهترین راه ممکن جهت گریز از دام فقر بشمار می‌رود. در همین ابعاد بسیاری از شهرهای آلمانی نشین در سوئیس اخیراً مبادرت به برقراری برنامه‌های اشتغالزایی در حوزه خود نموده‌اند. نرخ‌های بیکاری در حقیقت در مناطق شهری در مقایسه با نواحی روستایی بالاتر است و در این رابطه مقامات جوامع مختلف اغلب در صدد تشکیل اقدام‌هایی در این خصوص می‌باشند. به عنوان مثال، شهر زوریخ با نرخ بیکاری به میزان ۷/۱ درصد روبه‌روست (یعنی در حدود ۱۴۵۰۰ فرد بیکار وجود دارد که در این میان ۱/۳ آنها جزو طرح بیکاری دراز مدت می‌باشند) بر این اساس تصمیم گرفته شده است که یک بازار کار تکمیلی برپا شود بدین معنی که عرضه کار از سوی مجریان

دولت و سازمان‌های غیرانتفاعی با توجه به تقاضای ارائه شده از سوی مزایابگیران و استفاده کنندگان از مزایای بیمه بیکاری درازمدت فراهم گردد.

از طریق این برنامه ۸۰ محل کار باهدف ایجاد و توسعه انگیزه‌های اجتماعی-حرفه‌ای برپا شده‌است.

دپارتمان امور اجتماعی هر ناحیه مسئولیت بکارگیری و اجرای طرح را برعهده دارد، این سیاستها با توجه به عدم کفایت در برخی موارد معین، بر اهمیت ایجاد نوعی اتحاد کاری تأکید می‌نمایند.

در هر ناحیه فرانسوی نشین سوئیس مانند شهر تی‌سینو (Ticino)، تدابیر جدیدی معرفی شده‌اند که شامل طرح‌های حداقل درآمد می‌باشند. در برخی از نواحی اجرای این طرح مکانیزم نوینی را میان مزایای دولت فدرال و کمک‌های اجتماعی، ایجاد می‌نماید. در سایر نواحی طرح کمک‌های اجتماعی کماکان اجرا می‌گردد. سطح مزایای پرداختی طرح فوق در اغلب نواحی کمی بیش از میزان کمک‌های مالی است که از طریق کمک‌های اجتماعی پرداخت می‌گردد و مدت زمان آن یکسان است که در صورت نیاز تمدید می‌گردد (حداکثر برای دو سال) در بیشتر نواحی، این مزایا اغلب به تمامی افراد که کمک‌های اجتماعی نیز دریافت می‌دارند، پرداخت می‌شود. قانون ضمانت حفظ حداقل درآمد در پارلمان هر ناحیه در سال ۱۹۹۸ به تصویب رسیده‌است و اکثر این گونه طرح‌های حفظ درآمد، با هدف برقراری اتحاد اجتماعی متقاضیان به مورد اجرا گذارده می‌شود که به طور معمول یک شرط لازم جهت تشکیل کاری بشمار می‌رود ولی در حقیقت این گونه نواحی به معیارهای وسیعتر و فعالتری در مقایسه با نواحی آلمانی‌نشین جهت رفع معضل بیکاری نیاز دارند و اداره منطقه‌ای دولتی اشتغال (ORP) باید مبادرت به

انتخاب بهترین برنامه‌های آموزشی جهت افراد بیکار بنماید.

۳- به سوی وضعیت کاری محدودتر

باتوجه به افزایش بیکاری و فقر، بسیاری از گروه‌های زبده در ابعاد بین‌المللی و ملی بر ضرورت تعیین تدابیری به منظور انتقال معیارهای غیرفعال مزایای بیکاری به روش‌های فعال بازار کار تأکید نموده‌اند. از دهه ۹۰ به بعد، حتی در کشورهای اسکاندیناوی، روش‌های بازار کار تعیین شده و این انتقال به صورت تدریجی با هدف انتخاب معیارهای اساسی جهت ایجاد انگیزه‌های کاری برای افراد بیکار صورت پذیرفته است.

بخش اعظمی از اینگونه معیارهای فعال در حال حاضر در راستای بکارگیری نیروهای جوان، افراد بیکار و از کارافتاده اعمال می‌گردد. اکثر این اصلاحات در واقع با توجه به دورنمای لیبرالیسم نوین (Neo – Liberalism) به مورد اجرا گذارده شده‌اند، هر چند بنظر می‌رسد که تفاوت کافی میان سیاستگذاری‌هایی که با انگیزه‌های اقتصادی و نظم بخشیدن به مسئله بیکاری به دلیل اجتناب از فقر و یا از دست دادن مزایای اجتماعی انجام می‌شوند و نیز سیاست‌هایی که عموماً بر پایه معیارهای فعال بازار کار قرار دارند و هدفشان برطرف نمودن این معضل از طریق شرکت در کلاس‌های آموزشی و طرح‌های کارآموزی در سطوح مختلف می‌باشد، وجود داشته باشد.

کشور سوئیس در دهه ۹۰، اصلاحات نوینی را به مورد اجرا گذارده است، اما آیا این اصلاحات در واقع بر انجام روند انتقال از وضعیت رفاهی به وضعیت کاری دلالت می‌نمایند؟ البته این حقیقت دارد که برخی از موضوعات مانند طرح‌های پس‌انداز که به منظور معرفی معیارهای فعال مطرح می‌شوند، از دورنمای نئولیبرالیسم مشتق شده و به طور کلی مدار مرکزی اصلاحات بشمار می‌آیند، ولی اصلاحات مزبور، منابع مالی گسترده‌ای را نیز به منظور طرح‌های بازآموزی

شغلی و کارآموزی تخصیص داده‌اند و در برخی از نواحی طرح‌های حفظ حداقل در آمد به مورد اجرا گذارده شده‌اند. در زمینه سیاست‌های بازار کار، اغلب با تدابیر متباین و ترکیبی از معیارهای توسعه دهنده و روش‌های بازار آزاد مواجه هستیم از این رو با توجه به انگیزه معیارهای کاری باید نکات زیر را خاطر نشان ساخت:

- شرایط احراز جهت دریافت مزایای بیکاری باید محدودتر گردد.
- مزایای بیکاری باید در صورت ورود افراد بیکار به برنامه‌های فعال بازار کار پرداخته شوند.
- مشارکت در برنامه‌های فعال کاری به منزله تمدید دوره دریافت مزایای بیمه بیکاری دولت فدرال نمی‌باشد.
- دولت قادر به کاهش سطح مزایای پرداختی نیست.
- شغل باید با مهارت و دانش شاغل مطابقت داشته باشد.
- محل کار نباید فاصله زیادی با محل اقامت شاغل داشته باشد (اغلب کارگران به طور معمول دوساعت با محل کاری خود فاصله دارند).
- بسیاری از روش‌های فعال به بیکاران پیشنهاد شده است (دوره‌های کارآموزی و ...)
- کارهای موقتی باید در اختیار متقاضیان گذارده شود، کارآموزی و ظرفیت آموزشی بیکاران نیز باید مدنظر قرار گیرد.

اگر روش‌های نوین بازار کار در سوئیس را بطور جامع مورد آزمایش قرار دهیم به برخی از تفاوت‌های مهم در مقایسه با تجارب لیبرالیسم (Neo-Liberalism) دست می‌یابیم، تدابیر اتخاذ شده در سوئیس، در کشورهای دیگر کمتر مورد استفاده قرار می‌گیرند. معیارهای فعال بازار کار تمامی افراد بیکار را تحت پوشش قراردادده و هدف آنها مداخله به منظور پیشگیری و تأمین

نیازهای داخلی و یا توسعه کمک‌های ناحیه ای می‌باشد.

در زمینه کمک‌های اجتماعی نیز با همین ابهامات مواجه هستیم، در نواحی آلمانی‌نشین سوئیس، روش اصلی بدون تردید «اعمال سیاست کاری به جای سیاست رفاهی» می‌باشد. در نواحی لاتین زبان، برخی از روش‌های پرداخت حداقل مالیات به منظور انجام تعهدات رفاهی متقاضیان اعمال می‌شود که خود بر دو قاعده استوار است:

اول آنکه حقوق فردی اشخاص باید بر طبق مسئولیت‌های اجتماعی تبیین گردد و دوم اعمال روش‌هایی به منظور گریز از دام بیکاری و فقر و تقویت اتحاد کاری و اجتماعی می‌باشد. این دو نقطه نظر بطور بسیار نزدیکی در قوانین دولت فدرال، ناحیه‌ها و انجمن‌های سوئیس (کمونها-Communals) با هم مرتبط می‌باشند. قوانین جدید فرصت‌های تازه‌ای را برای بیکاران با وجود موانع مختلف بوجود می‌آورند و اتخاذ تدابیر فعال، لزوماً نشانگر انتقال به یک وضعیت کاری محدودتر نمی‌باشد.

در سوئیس قواعد کاری شدید است (میانگین ساعت‌های کاری در هفته ۴۳ ساعت می‌باشد) و ایدئولوژی لیبرالیسم‌نویین، تأثیر بسزایی بر جامعه داشته است، وضعیت رفاهی در مقایسه با دیگر کشورهای اروپایی هنوز عقب مانده محسوب می‌گردد. با این حال هنوز علائمی دال بر اعمال سیاست‌های صرفه‌جویانه و یا انتقال کامل از وضعیت رفاهی به وضعیت کاری حتی با وجود برخی از عناصر پیشرو در این خصوص مشاهده نمی‌شود.

۴- سازمان‌ها و اصلاحات وضعیت رفاهی در سوئیس

حتی اگر فرهنگ سیاسی سوئیس بتواند معیارهای کاری را تسریع نماید، مؤسسات این کشور مانند بسیاری از کشورهای دیگر با تغییرات رادیکالی موافق نیستند. از جنبه ایدئولوژی، افراد بی‌دفاع اغلب نه به عنوان قربانیان تحول اقتصادی بلکه به عنوان افراد بی‌فایده و بی‌تمایل به کار به‌شمار می‌آیند. به عبارت دیگر این گروه در رده افرادی که تنها از مزایای بیمه بیکاری استفاده می‌نمایند جای گرفته‌اند. از طرفی تمایل نسبتاً زیادی به اهداف و تدابیر اجتماعی وجود دارد. البته بحث اصلی بر سر ایجاد یک تشکل اجتماعی در خصوص مسئله فقر و بیکاری می‌باشد و مواضع دولت، توسعه و یا حفظ سطح مزایای بیمه بیکاری در مقابل کاهش مزایای مزبور به دلیل کمبود منابع مالی است. با این حال جهت اجرای اهداف مذکور تنها ارائه نقطه‌نظرها کافی نخواهد بود.

مقررات سازمانی در سیستم‌های فدرال (ایالتی) مانند کشور سوئیس، محدودیت‌های شدیدی را جهت سیاست‌گذاری‌های اجتماعی اعمال نموده و مشکلات بسیاری را جهت توجیه و بکارگیری کامل روش‌های نوین در مقایسه با کشورهایی که دارای سیستم متمرکز می‌باشند، ایجاد می‌نمایند، زیرا امور این گونه سیستم‌ها در سطوح سه‌گانه اجرایی یعنی، فدرال (ایالتی) ناحیه‌ای و شهرداری‌ها انجام می‌پذیرند و هر یک از سطوح اجرایی دارای بودجه جداگانه و قوانین خاص خوداست. اما سوئیس تنها یک کشور فدرال نیست و در واقع ارائه‌کننده یک دموکراسی عمومی و سیستم مشارکت آزاد می‌باشد و در سطح سیاسی، چهارحزب اصلی کشور را اداره می‌نمایند، دولت و پارلمان (مجلس) این کشور ترکیبی از اکثریت احزاب دست راستی است که دارای نقطه‌نظرات لیبرالی و یا محافظه کارانه در وضعیت رفاهی می‌باشند. اما قوانین باید به گونه‌ای اصلاح شوند که بتوانند توافق تمامی اعضای ائتلافی را جلب نمایند.

در سطح اقتصادی، انجمن‌های نیرومند کارفرمایان دارای دورنمای خاص خود در زمینه مذکور می‌باشند که بر پایه رقابت و تولید قرار دارد و در واقع با دورنمای اتحادیه‌های بازرگانی که به طور معمول درصدد کسب حمایت‌های اجتماعی هستند در تضاد است. از این رو محافل سیاستگذاری، عرصه گفت و شنودها، مذاکره‌ها و بحث و تبادل عقاید به دلیل وجود نقطه نظرات گوناگون در مورد موضوعاتی مانند توزیع مجدد درآمد، کاهش درآمد ملی و تدابیر رفاهی می‌باشند.

از آنجایی که اتخاذ تدابیر و روش‌های اجتماعی - اقتصادی، مستلزم همکاری همه جانبه احزاب، پارلمان و کمیسیون‌های مختلف و نیز توافق کلی سیاستگذاران در موضوعات مطرح شده و در صورت لزوم برگذاری رفراندوم و کسب آراء عمومی می‌باشد، از این رو دست‌اندرکاران سیاسی باید در جست و جوی یافتن راهکارهای مؤثرتری در زمینه ایجاد تغییرات بنیادی و اجرای دقیق آنها باشند.

نمونه‌های ارائه شده در مورد کشور سوئیس، برپدیده وابستگی و نیازفزاينده جوامع به حمایت‌های اجتماعی تأکید می‌نماید. این بدان معنی نیست که ایجاد تغییرات بنیادی در این خصوص، ناممکن است بلکه حاکی از آن است که سازمان‌ها، خود مشخص کننده اولویت‌های قانونی و اصولی سیاستگذاران و افرادی می‌باشند که تحت تأثیر این گونه تحولات قرار دارند و در حقیقت امکانات به کارگیری کامل طرح‌های جدید باید در ابعاد گسترده و نه در غالب تئوری و برخی از مسائل کاری معین، فراهم گردد.

منبع: اتحادیه بین المللی تأمین اجتماعی "ISSA"